



TITLE:

國庫制度の改定に就きて

AUTHOR(S):

大森, 研造

CITATION:

大森, 研造. 國庫制度の改定に就きて. 經濟論叢 1920, 10(3): 429-438

ISSUE DATE:

1920-03-01

URL:

<https://doi.org/10.14989/127633>

RIGHT:

東京帝國大學經濟學會 經濟論叢

第三號 第十卷

大正九年三月一日發行

論說

消費税に於ける累進課税……………法學博士 神戸 正雄

社會の存續……………文學士 高田 保馬

鎌倉時代の家族制度(二)……………文學博士 三浦 周行

明治の米價調節(五)……………法學士 本庄 榮治郎

所得税均等負擔の理想と實現(一)……………法學士 汐見 三郎

キヤナンの富の概念に就きて(二、完)……………法學士 石川 興二

時事問題

家賃騰貴と都市計畫……………法學博士 戸田 海市

官吏の待遇を論ず……………法學博士 小川 郷太郎

國庫制度の改定に就きて……………法學士 大森 研造

雜錄

交通機關論の交通論における地位……………法學士 小島 昌太郎

米國勞働者家計三十年間……………法學博士 河田 嗣郎

岡山藩の開墾策(二、完)……………黑 正 巖

國庫制度の改定に就きて

大 森 研 造

夫れ國家は其の生存を完し其の發展を期せんがために、一方必要なる經費を支辨すると共に他方之が財源を求めざる可からず、而かも Hobbes の所謂最大動物 (Leviathan) たる國家の經費は常に絶對的に巨大なるのみならず、Wagner の所謂「經費膨脹の法則」に依りて、益々收支の數量を増大するに至るべし、加之國家の經濟的活動多岐多様に涉る今日に在りては、之が運用の手續も愈煩瑣複雑の度を加ふべければ、會計法就中國庫制度の完否が、一國の消長財界の浮沈に至大の影響を及ぼすものたるは論を俟たざる所にして、吾人は再考三思以て實際に適し現狀に應ずる制度を樹立せざるべからざるなり。

抑も我國現行會計法は、明治二十二年二月帝國憲法の附屬法として制定せられし所のものにして、其後二三改定を施されしと雖も(明治三十五年八月法律第四七號同第四八號)尙幾多の不備不慮ありて時勢の進運に伴はず、之が改正の必要急なるものありしが、因襲の久しきと關係範圍の廣汎とは、今日に至る迄其の實行を阻止せり、然るに政府は今回之が改正を企圖し、近日議會に提案すべしと謂ふ、寔に大英斷と謂ふべし、今其の成案を見るに、決算提出期の繰上げ、競争入札及び隨意契約の範圍擴張等重要なるものありと雖も、最も重大なるものは委託金庫制度を廢して預金制度

を採用せしことなり、是れ余が茲に國庫制度に就きて論述する所以なり。

二

國庫の何たるやに就きては從來學者間に種々の議論あり、或は國庫を以て國家以外に獨立せる一個の私法人となし、或は國家が私法上の關係に立つ場合を指し、或は國家が財産權の主體として働く半面にして私法上の關係に立つや否やを問はずとする者あれども、之は暫く措き、我會計法上國庫 (Fiscus, Trésor) とは國家財産の歸屬を示す統括抽象的觀念にして、(現行會計法第十二條第十三條) 金庫 (Kasse, Caisse) は此國庫に屬する現金を保管出納する有形の機關なり (明治二十二年勅令第二百二十六號金庫規則第一條參照)、斯く國庫は國家と不可離の觀念にして、一國には唯一の國庫存在し其の具體的機關たる金庫は其の根幹たる國庫に依つて統括さるべきものなるも(單一金庫制度)、往昔に於ては國家又は君主の金庫は決して統一的のものにはあらずなり、蓋し往時君主又は國家に従屬せる地方官は、其の人民より得る所の租稅其他の收入中より彼等の要する費用を除き、其の剩餘を献納するに過ぎざりしのみならず、其の君主又は國家の金庫も決して一箇に止まらずして、實際權力の存在する所に依りて數箇の金庫並び存するを常とせり(複金庫制度)、即ち行政事務又は官廳の異なるに従ひて數多の行政金庫 (Verwaltungszweiggassen) 官廳金庫 (Behördliche Kassen) 存せり、例へば Preussen に於て Generalstaatskasse の他に Generallosteriekasse, Generalkasse des Kultusministeriums, Staatsschuldentilgungskasse、の存したるが如き是なり。然れども斯くの如きは、啻に現金を彼此融通するの途なきのみならず、濫費を誘ひ私曲に導くの虞ありしかば、

- 1) 市村博士、行政法原理、頁九頁至十八頁、上杉博士、行政法原論、五九二—五九三頁、
- 2) Conrad, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, dritte Aufl., IV. Bd. S. 284
- 3) Elster, Wörterbuch der Wirtschaft, dritte Aufl., I. Bd., S. 864

所謂金庫統一主義 (Règle de l'unité de Caisse, Prinzip der Kasseneinheit oder Konzentration des Kassawesens) に依りて漸次金庫を統一するに至れり、我會計法第十二條同第十四條の如きも畢竟此の趣旨に出でたるものなり。

三

國家に屬する一切の貨幣(又は財産)を一體として運用し得るや、或は之を二個以上の財團に分割して相互に流通なきものとするやに依り、單一金庫制度と複金庫制度の區別あるは前述の如しと雖も、更に國家に屬する貨幣(又は財産)と國民一般の資金とを全然區別するか、或は之を一體として、運用することを許すか(國庫金と中央銀行との關係)に依り(一)預金制度(渾一制度)(二)獨立金庫制度(分別制度)(三)委託金庫制度(析衷制度)の三種に分類することを得べし。

(一)預金制度 (Depositary system) 即ち預金制度(渾一制度)とは政府の收入は總て之を民間金融機關就中央銀行の預金となし、一切の政費は此預金に宛て振出したる小切手を以て支辨する制度を謂ふ、されば此制度の下に於ては、銀行は國庫金と營業資金とを混同し、一部は支拂準備金として保有するも、其他は之を運轉資金に繰入れて一般金融市場に流通し得るものにして、英國の制度及び我國の改正案の如き則ち是なり。

(二)獨立金庫制度 (Independent Treasury system) 獨立金庫制度(分別制度)とは、國家が獨立したる金庫を備へ自ら國庫金の出納事務を掌理する制度を謂ふ、佛蘭西の現制度及び我國に於て明治二十三年四月現行金庫規則の實施以前大藏省内に金庫局なるものを設け現金の出納を掌りしが如

き是なり。

(三) 委託金制度 (Consignment or Sub-treasury system) 委託金庫制度 (析衷制度) は形式は預金制度にして實質は獨立金庫制度に屬するものなり、詳論すれば之を (A) 實質上の析衷と (B) 形式上の析衷とに分つことを得、例へば原則として獨立金庫制度を採用し例外として國庫金の一部を民間資金と混同することを許すが如き合衆國正規取扱銀行制度は前者に屬し、民間金融機關をして國庫金を取扱はしめ以て形式的に國庫金と國民資金との渾一を示すも、實質上に於て之を區別する我國現行制度の如きは後者に屬す。

四

今各國の國庫制度を視るに

(一) 北米合衆國。北米合衆國に於ては、大藏省内に金庫局ありて其長官を大藏省金庫局長 (Treasurer of the U. S.) と呼び、大藏大臣の指揮に従ひ國庫金の出納保管の任に當る、我國の金庫出納役に該當す、金庫局長の下に支金庫 (Subtreasury) あり、大藏省地方官廳にして全國樞要の都市に九箇所あり、支金庫長 (Assistant Treasurer of the U. S.) 之を統べ、國庫金の收支に就きては金庫局長の監督を受け、資金運用に關しては大藏大臣の指揮を受く、然れども實際この少數の支金庫にては到底全國に於ける公金出納の任に耐えざるを以て、多數の國立銀行をして國庫金取扱銀行 (U. S. Depositories) となし以つ支金庫を補助せしむ、此取扱銀行に正規取扱銀行 (Regular Depositories) と特別取扱銀行 (Special Depositories) との二種あり、前者は會計官吏の收納金を收受

し又は其の支出の請求に應ずるものにして、國庫に對し當座勘定 (Current account) を開く、而して一定の國庫預金殘高を有し、之と同額の公債其他の有價證券を擔保として大藏省に提供する時は、無利子にして其の國庫金を利用し得るの特典あり、後者は國庫との關係前者の如く密接ならず、大藏大臣が金融逼迫其他時宜に應じ、相當の擔保を徵求し無利子にて一時國庫金を預入する所なり、斯くの如く、合衆國は獨立金庫制度に次ぎて委託金庫制度を採用し、永く金融界を壓迫阻害せしが幾多の曲折を経て、遂に一九一三年聯邦準備法の實施せらるゝや、全國十二の聯邦準備銀行 (Federal reserve banks) が國庫事務を專管することとなり、茲に從來の制度廢れて實質上の預金制度に進展するに至れり。

(二) 佛蘭西。佛蘭西は今尙獨立金庫制度を採用す、即ち大藏省に中央金庫 (Caisse centrale du Trésor public) あり其長官を中央出納官 (Caissier payeur centrale) とし、専ら中央に於ける國庫金の出納を掌る、又各縣 (Departements) には縣出納官 (Trésoriers-payeurs généraux) あり、各郡 (Arrondissement) には郡出納官 (Receveurs particuliers des finances) ありて各々其の現金出納の任に當るも、縣出納官を指揮して現金運轉の權能を有するものは大藏省内の理財局長 (Directeur du mouvement général des fonds) なり、然り而して佛蘭西銀行と國庫との關係は甚だ疎にして、一八九七年の會計令 (Règlement général sur la Comptabilité publique) に依り佛蘭西銀行は國庫の銀行となり、當座勘定 (Compte courant) の作用に依りて國庫金の集中配賦を圓滑容易ならしむるも、國庫金の出納を掌ることなし。

- 4) Henry C. Adams, The Science of Finance, p. 215
- 5) Connant, The Principles of Banking, pp. 368-373
- 6) L. Laughlin, Banking Reform, pp. 165, 207
- 7) Conrad, a. a. O., S. 287 Fiscal System, 57

(三)獨逸。舊獨逸帝國は中央に帝國本金庫 (Reichshauptkasse) を有し、各聯邦に一箇所宛の政府本金庫 (Regierungshauptkasse) を設け、各聯邦徴稅官は一切の公納を之に拂込むと同時に、帝國大藏省仕拂命令書に依り之をして一切の支出に當らしめ、獨逸帝國銀行は單に大藏省の特別預金所たるに過ぎざりしが、一九〇九年六月一日帝國銀行法の改正と共に、同第七條を以て、獨逸帝國銀行は何等の報價を受くることなく帝國大藏省の出納事務及び各聯邦の同様事務を代辦すべきことを委任せられ、茲に獨立金庫制度より轉じて委託金庫制度に移れり。⁹⁾

(四)英國。英國は一八六六年の會計法發布以來預金制度を採用し、政府は歳入の一切を英蘭銀行及び愛蘭銀行の預金となせり、即ち Henry C. Adams の謂くるが如く、國家は銀行に對し當座勘定を有する一預金者の地位に在り、唯普通の預金者と異なる點は勘定殘額に對し利子を徵せざるの差あるのみ、政府歳入の大部分は國內收稅廳(倫敦に中央收稅廳、地方に六十八區の地方收稅廳あり)の手を経て銀行に入り、各種の經費亦支出諸官廳の振出す小切手に依りて、銀行より直接債務者に仕拂はれ、銀行は其の都度帳簿上「國庫勘定」(Account of the Exchequer, Exchequer account to the Bank of England or the Bank of Ireland) の整理を爲すのみにして、其の勘定殘額は銀行が自由に利用し得る所なり。¹⁰⁾ 而して政府が、或は公債利子の仕拂に國庫金の不足を訴ふる場合(不足填補貸上 Deficiency advances)、或は一般歳入を以て歳出に應じ難き場合(歳出入均衡手段貸上 Ways and means advances) には、政府は不足填補手形 (deficiency bills) を稱する短期證券 (short-term loans) を英蘭銀行に交付し以て支出の財源と爲す、其の利率の如きも、一八六六年以降は當事者の自由

9) Conrad, a. a. O., S. 284 286 Fiscal System, pp. 69-70

9) H. C. Adams, Ibid., p. 212

10) 高島商學士、金融の原理一七六頁

契約に依りて定め、金額も會計検査院長の承認を経るに依り如何なる高までも自由に貸借し得ることゝなせり、斯くして預金制度の完美を致せり。¹¹⁾

五

我國の現行制度は委託金庫制度にして、會計法第三十一條に「政府は國庫金の取扱を日本銀行に命ずることを得」とあり、更に會計規則第百十一條に依り「日本銀行總裁は金庫出納役として大藏大臣の監督の下に國庫金の保管出納の任に當る」と規定せり、而して日本銀行は其本店に中央金庫を置き、府縣廳所在地の支店出張店又は代理店に本金庫を設け、其の下に支金庫を置く、而して銀行本業部の資金と國庫金とは両者の間に截然たる牆壁を築きて彼此混用することなからしむ、即ち明治二十三年二月大藏省訓令第六號は、國庫金に關する帳簿は銀行營業部と混淆せざる様判然區別して一見其の金庫の金櫃帳簿の藏置しあるものたることを識るに足るべき標準を掲ぐることをせり、然れども如何なる場合にも全然融通を許さざるものとせんか、國庫金非常に豊富にして民間の金融甚だ逼迫を訴ふる際にも、將た國庫は收入時機等の關係より缺乏を告ぐるに拘はらず銀行は取引の緩漫に倦む場合に於ても、何等相互救助の途なきを以て、明治二十七年六月法律第十六號は「國庫金出納一時貸借に關する件」を規定し、日本銀行と國庫との間に一時貸借の通路を開き、上述の不便不調和に對する救済策を講せり、これ實質上預金制度に向つて一步近づきしものと謂ふを得べしと雖も、尙望蜀の感なき能はず、然るに今回政府は時勢の進運に鑑み、百尺竿頭更に一步を進め日本銀行をして國庫金出納の事務を取扱はしめ、日本銀行に於て受入れ

11) London Statist. (October 18, 1902) I., p.651.

たる國庫金は命令の定むる所に依り政府の預金となし(改正案第五條) 國務大臣其所管定額を支出せんとするときは現金の交付に代へ日本銀行を支拂人とする小切手を振出すべし(改正案第十五條)と規定し以て純然たる預金制度に改定せんとす、是れ吾人が我財政金融界のため深く歡ぶ所なり。¹²⁾

六

次に各制度の得失長短を考覈するに、國庫金安全の點より之を論せば、獨立金庫制度に優るものなく、委託金庫制度之に次ぎ、預金制度最も劣れるが如し、¹³⁾然りと雖も現今文明諸國に於ては中央銀行は一國正貨準備の保護者にして且つ信用の最上擔保者たる地位を有するものなれば、之に國庫金の取扱をなさしむるも何等の危険なく、その萬一を慮るが如きは殆んど杞憂に過ぎざるなり、況んや大藏大臣が常に嚴重なる監督を爲すに於ておや、加之現今國庫事務は、財政の規模擴張するに隨ひ頗る錯雜を極むるが故に、政府自ら出納の機關を設けて之を行ふ時は、徒らに費用と手數とを要するを以て、之を平素金錢出納に慣熟する銀行に一任せば、敏速確實に處理し得るのみならず過誤を生ずること少きの利益あり、若しそれ金融調節の點より觀んか、預金制度に如くものなし。

蓋し現今の文明國に於ては、其歲入歲出の金額は莫大にして、或は一國の通貨に比して數倍することあり、故に國庫金の收支は金融界に至大の影響を與ふるものなり、然るに今獨立金庫制度に依らんか、國庫金と金融機關との間に何等の關係なきを以て、相救互助の途を講ずること能はず、莫大なる國庫金は金庫内に閉鎖せられて一般金融界に資金流通上滯滞を來し、¹⁴⁾或は兌換券増發の

12) 武藤榮次郎氏、會計法規通論、五七七頁、工藤博士、會計法論、九六一九九頁、田尻博士、財界訓蒙、七五五—七五六頁、

13) Kinley, The independent Treasury, pp. 175-176

14) Noyes, Thirty Years of American Finance, p. 111 Connant, Ibid., p. 369

勢を助長し、又國庫金出納毎に金融市場を攪亂すること多し、合衆國金庫局長 Guthrie も獨立金庫制度の弊害を告白すらく "The independent Treasury system may exercise a fatal control over the currency, the banks, and the trade of the country, and will do so whenever the revenue shall greatly exceed the expenditures"¹⁵⁾、然れども一面に於て預金制度にも亦弊害を伴ふことなしとせず、即ち銀行資金の豐溢を來したる場合に營利に焦がれて放漫なる貸出を爲さんか、其結果過度の投機心を鼓舞して異常の投機を助長するの虞あるのみならず、一般金融機關を壓迫してその發達を阻碍するの危險あり、乍併こは日本銀行が節制自重克く其の本來の責務を稽へ、且つ大藏大臣の監督宜しきを得んか此弊に陥ることを避け得べけん。

七

之を要するに、我現行制度の下に在りては、國庫金と銀行預金とは截然區別せられ居るを以て、銀行は仕拂停止の危險 (risk of insolvency of cash) に瀕するも國庫金を流用し難く、又國庫は如何に窮乏を告ぐるも法定貸上金以上の借入を爲すこと能はずして、必要なる國費の調達は、租税の増徴公債の募集等の方法に俟たざるべからず、然るに若し預金制度を採らんか、毎納期に際して起る現金重複輸送の不便を避け得べく、日本銀行は國庫預金の殘高を營業資金に繰入れて自由に運用し得るの利益あり、尙國庫金の收支により金融市場を攪亂することなきと共に、政府諸般の仕拂は銀行宛小切手を使用するが故に其の流通に便利なるのみならず、更に信用取引を助成し、兌換券が日本銀行の預金となるを以て通貨膨脹の勢を阻止し得べく、且つ國庫金の流用及び之に

15) Finance Report. 1856, p. 32

伴ひ國庫検査に際して行はるゝ所謂見せ金策 (windowdressing, Schaulfenster Arrangieren) の陋を弄ぶの必要なきに至り、因て生ずる金融市場阻碍の弊をも除去し得べし。

されば速に現行制度を排して新制度を採用し、日本銀行をして常に銀行の銀行 (Bankers' Bank) たらしむるのみならず、同時に政府の銀行 (Government's Bank) たらしめ、以て我財政と金融の調節を劃策するは是れ洵に國家百年の大計なり。

唯懼る、制度の變更は易く事物の改良は難しと、水は方圓の器に隨ふて其の形を更む苟も其の器を選ばずして其の形を求む豈得可けんや、如今、財界匆忙の裡に在り金融激變の時に際して、獨り日本銀行が恒を失はず非利を收めず、朝野匡救の使命を遵重して克く變局應酬に耐え得るや否やを。(九二・九)